

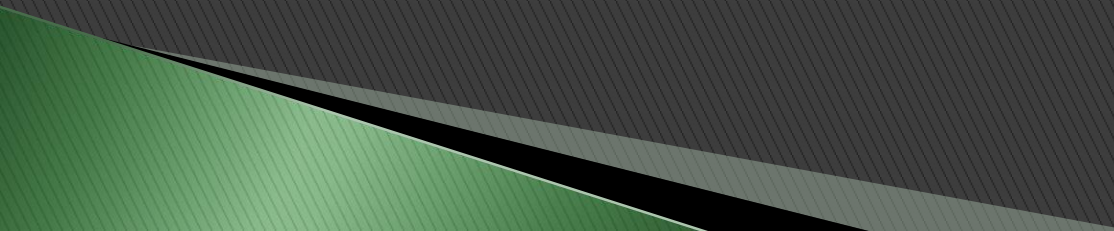
Modelo de gobernanza y territorialización de la acción pública en Nicaragua

Un estudio empírico acerca
del ordenamiento territorial ambiental
en el Municipio de El Cuá

Sandrine FREGUIN-GRESH y Francisco J. PEREZ

Seminario internacional "Territorios, ordenamiento y desarrollo"
Mesa 2 "Modelos de ordenamiento territorial y de desarrollo"
Bogotá, 10-11 de Octubre del 2012

Presentación

1. Contexto y Problemática
 2. Material y métodos
 3. Resultados
 4. Discusión
 5. Conclusión
- 

Contexto

- ▶ En los últimos veinte años, se han generado cambios importantes en las políticas públicas en América Central
 - Procesos de reformas del Estado mas o menos avanzados
 - Descentralización y democratización de los procesos políticos
 - El ordenamiento territorial como enfoque central en las políticas y el desarrollo sostenible (DS) como base de la estrategia política se derivan de esta etapa
- ▶ Esta situación resulta de una combinación de factores:
 - Limitaciones de los enfoques convencionales para lograr a reducir la pobreza y las desigualdades
 - Cambios en el contexto global y en la agenda internacional de desarrollo
 - Surgimiento de nuevas demandas y objetivos de la sociedad

Contexto

- ▶ Nicaragua no ha sido excepción en referencia a estos cambios
 - Se restauró la autonomía municipal y se atribuyeron a las alcaldías nuevas competencias en términos de ordenamiento territorial
 - Se cambiaron los marcos de política y se incorporó el desarrollo sostenible en una nueva estrategia “*desde abajo*”*
- ▶ Sin embargo, Nicaragua todavía no cuenta con un marco de política de ordenamiento territorial
 - Solo existen proyectos de ley varias veces rechazados
 - Solo se aplican normas técnicas sectoriales
- ▶ Actualmente, lo que más se acerca de un marco de política con enfoque territorial y que incorpora el concepto de desarrollo sostenible, es la política ambiental

**El lema del gobierno actual es “el pueblo presidente”*

Contexto

- ▶ En los 1990, se iniciaron esfuerzos para modernizar y adecuar la normativa ambiental
 - 1993: Plan de Acción Ambiental para Nicaragua = marco de referencia para la estrategia de planificación global y sectorial ambiental
 - 1996: Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales = marco legal que define el ordenamiento territorial ambiental (OTA):
 - *“proceso de Planificación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo en el territorio nacional, de acuerdo con sus características potenciales y de aptitud tomando en cuenta los recursos naturales y ambientales, las actividades económicas y sociales y la distribución de la población, en el marco de una política de conservación y uso sostenible de los sistemas ecológicos”*
- ▶ En paralelo, se impulso un Sistema de Planificación Municipal para implementar esta normativa
 - EL SPM es un instrumento integrador de planificación a nivel municipal basado en el consenso y la participación ciudadana

Problemática

- ▶ ¿Cómo funciona en Nicaragua este modelo de *ordenamiento territorial ambiental*?
- ▶ ¿Cuáles son los procesos en juego?
- ▶ ¿Cómo se pueden analizar estas dinámicas al prisma del modelo de territorialización de las políticas públicas?

Aclaraciones

- ▶ El uso del concepto de DT ha sido muy conceptual, y muchos mal interpretan o entienden mal lo que es
- ▶ El DT no es sinónimo de ordenamiento territorial
 - El ordenamiento territorial es una *normativa*, con fuerza de ley, que regula el uso del territorio, definiendo los usos posibles para las diversas áreas en que se ha dividido el territorio, ya sea el país como un todo o una subdivisión político-administrativa del mismo
 - El DT se refiere a procesos políticos que se inscriben en una reforma institucional que implica nuevas reglas de gobernanza
 - “El desarrollo territorial rural plantea la necesidad de definiciones de políticas sobre la concepción, las estrategias y las prioridades del desarrollo nacional, regional y local teniendo en cuenta las implicaciones con la cadena agro-productiva-comercial y lo rural y los relacionamientos con los programas y políticas de reformas económicas, reformas del Estado, políticas macroeconómicas, y otras que inciden en la ruralidad” (IICA, 1999).
 - En una acepción más concisa, el DT sostenible se define como “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegúé, 2003).

Material y métodos

»» Un estudio descriptivo–
exploratorio pluri–disciplinario

Un estudio descriptivo-exploratorio

- ▶ Combinación de enfoques y métodos de la sociología y de la geografía
 - Investigación cualitativa basada en la literatura combinada con la recolección y el análisis de datos primarios
- ▶ Estudio exploratorio financiado por la Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina e implementado conjuntamente por CIRAD y Nitlapán



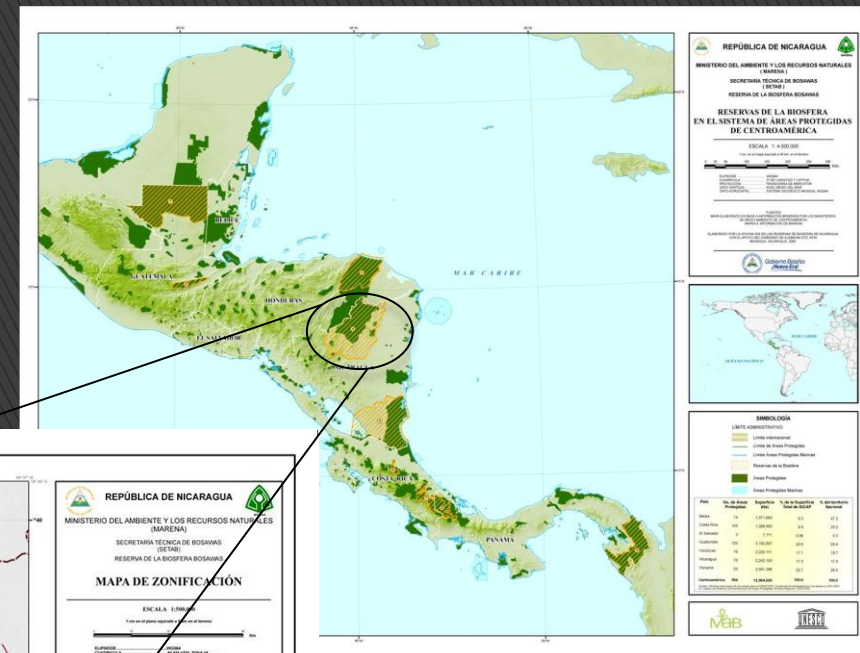
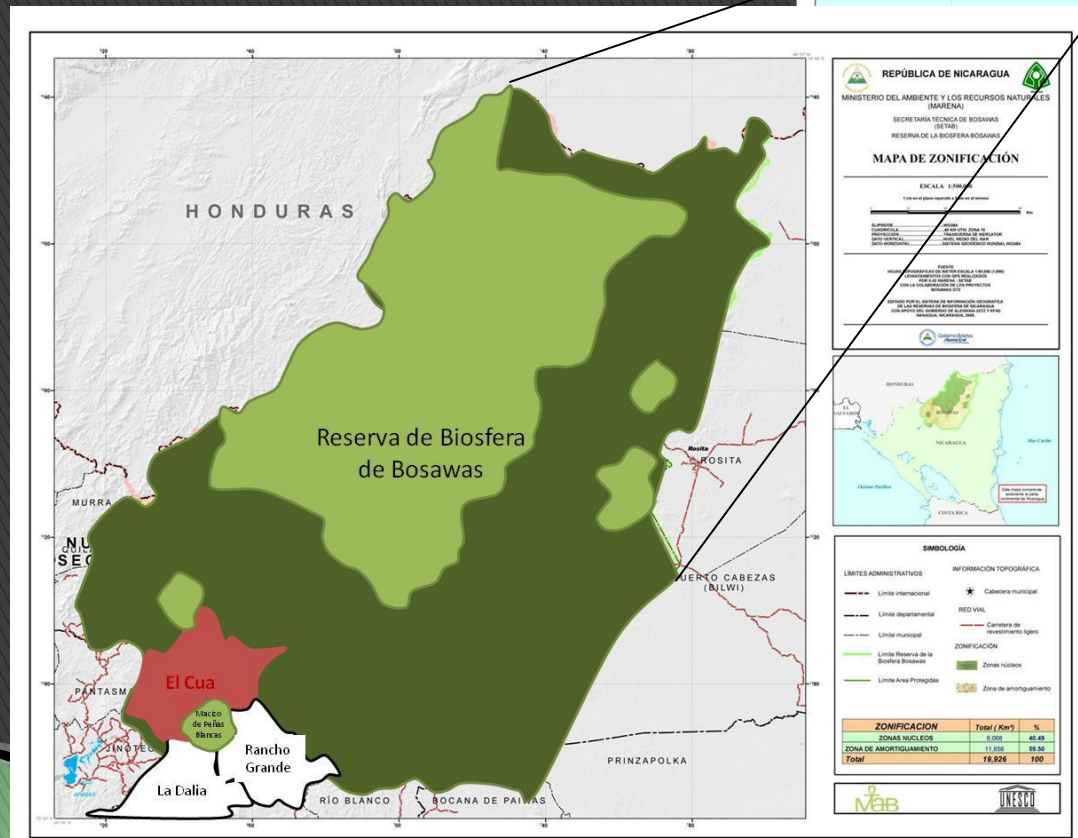
Líneas teórico-conceptuales

- ▶ Enfoque cognitivo de políticas públicas
 - se sustentaran conceptos que se incorporaran en el análisis de las representaciones, de los intereses y del rol que desempeñan los actores en los procesos políticos
- ▶ Matriz analítica planteada con el modelo de territorialización para comprender:
 - *“no solo los contenidos de intervención sino también la forma en que se toman las decisiones, la inclusión de los niveles de gobierno en la elaboración e implementación, en una dinámica de relaciones de mutua dependencia donde las partes se enfrentan y negocian en condiciones desiguales la atención a las prioridades locales”*

Resultados

- » Del marco de política a su implementación territorial

Estudio de caso



Situación del municipio de El Cuá

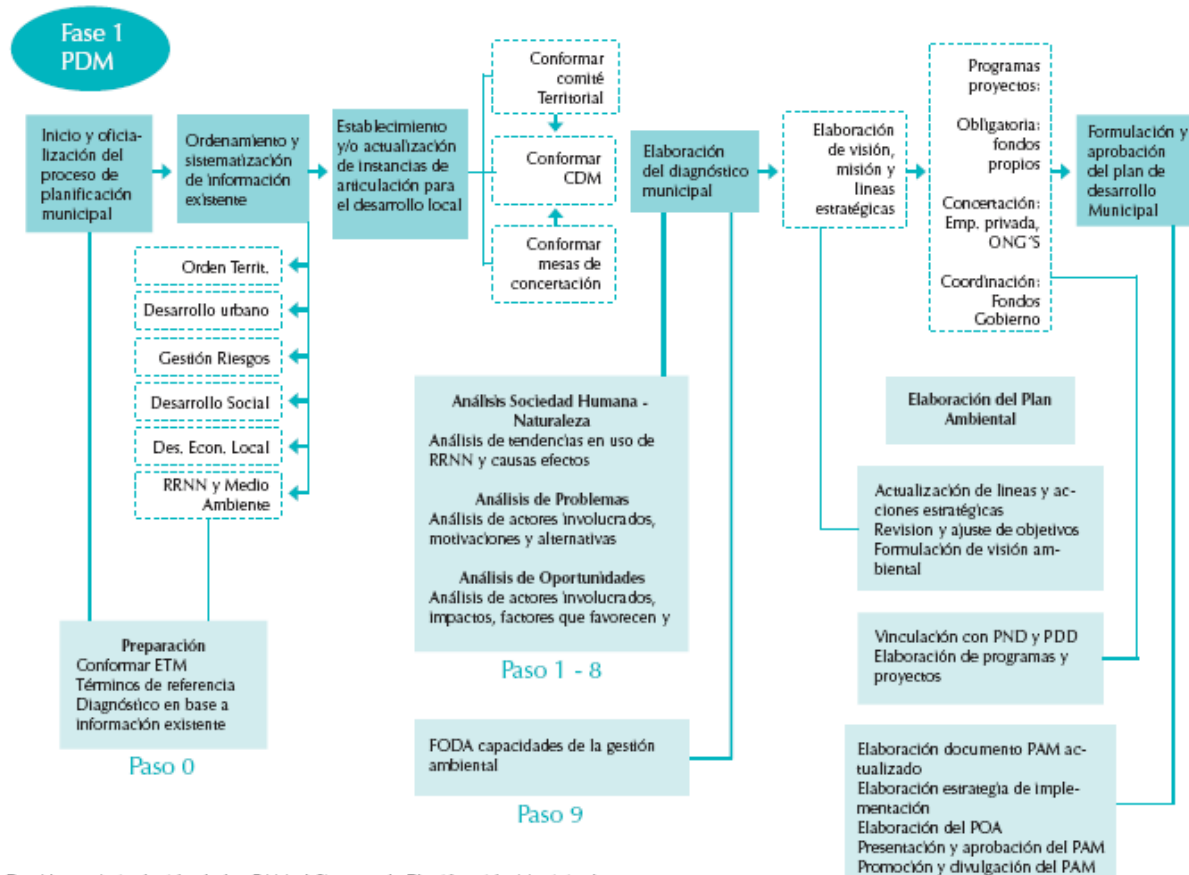
- ▶ Se ubica en la Reserva de Biosfera Bosawas y es una de las zonas amenazadas por el avance de la deforestación
 - La cuestión del manejo del medio ambiente es central, ya que es una zona de producción de agua para la región central norte..
- ▶ Es de los municipios más desiguales de Nicaragua
 - Necesidad de un desarrollo económicamente y socialmente sostenible
- ▶ El uso y control de los recursos naturales constituye el eje central sobre el cual giran los conflictos entre los actores y sus representaciones del territorio
 - Los actores estatales y no gubernamentales (MARENA, ONGs ambientalistas, cooperación internacional)
 - ➔ visión “proteccionista” mezclada con una voluntad de desarrollo
 - Los productores agrícolas (latifundistas cafetalero o ganadero, colonos o minifundistas cafetaleros)
 - ➔ visión “productivista”
 - La población
 - ➔ visión de “sobrevivencia” (pobreza rural, inequidad)

El OTA en El Cuá

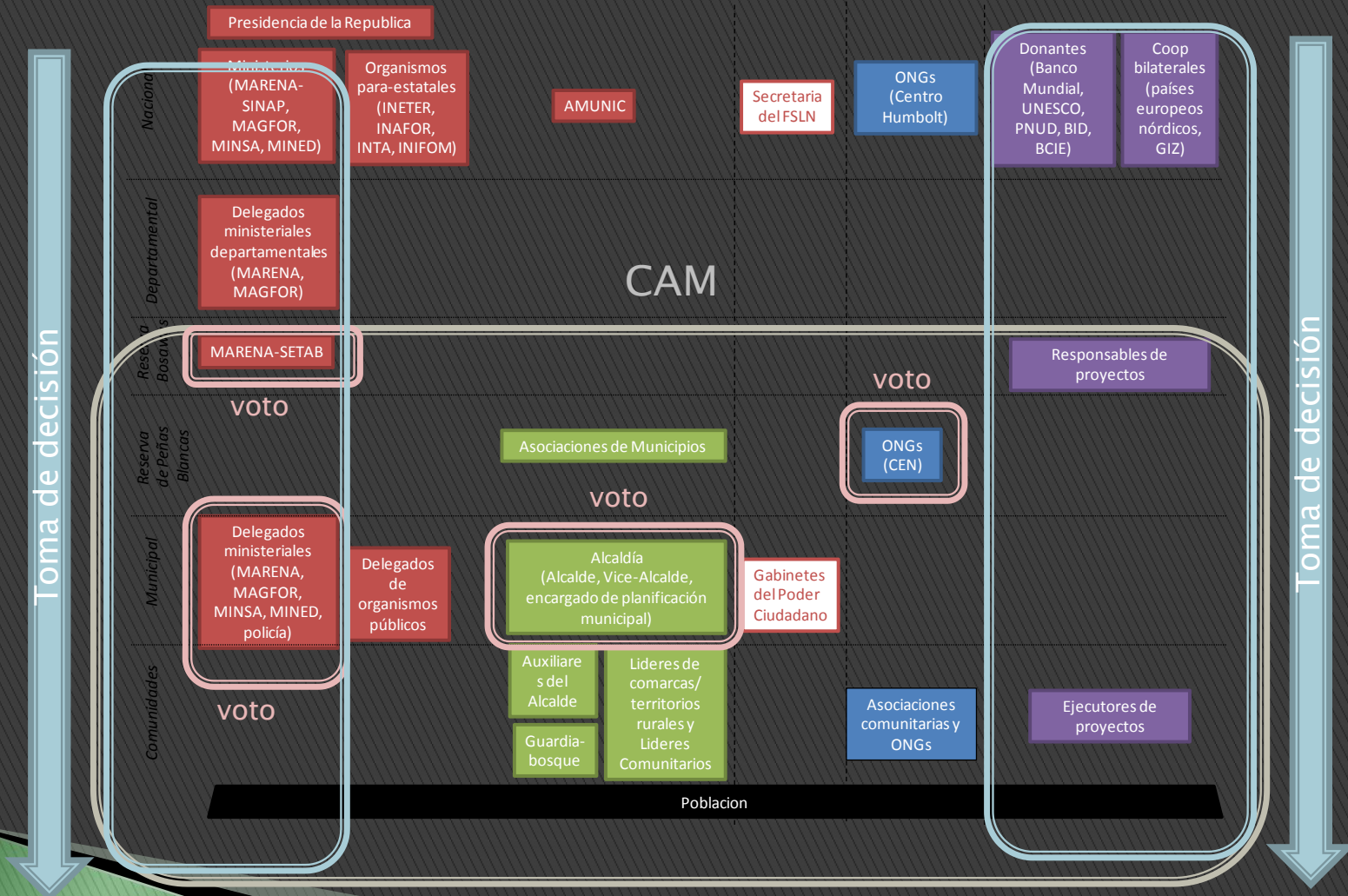
- ▶ El modelo de *ordenamiento territorial ambiental* (OTA) en El Cuá se ha basado en:
 - 2006: la creación de una Comisión Ambiental Municipal (CAM)
 - Espacio de dialogo municipal en materia de OTA con miembros que no son solamente en teoría funcionarios públicos, sino representante de los actores locales
 - Tiene competencia para apoyar al Consejo Municipal y realizar acciones que conlleven al OTA
 - Asume un papel clave en la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación, planificación de acciones de OTA
 - Pero en la práctica, la CAM no es operacional en este momento, y no cuenta con un presupuesto definido y dedicado al OTA
 - 2008: la creación de una Unidad Ambiental Municipal (personal dedicado de la alcaldía) que impulso la planificación ambiental municipal como marco de referencia del OTA

El OTA en El Cuá

Articulación de los PAM al Sistema de Planificación Municipal



El OTA en El Cuá



Discusión

» Ordenamiento *versus* Desarrollo
Territorial

El OTA al prima de la territorialización

- ▶ Las bases para la territorialización de la planificación ambiental municipal en El Cuá están presentes:
 - El *policy process* se basó en la consulta y la participación de varios actores y de varios niveles que influyen en el territorio
 - Hay capacidades humanas dedicadas al OTA, fondos para fortalecer la gobernanza local, y margen de maniobra para encontrar compromisos entre los actores locales
- ▶ Pero, el PAM no resulta de un “proyecto de territorio”
 - Los actores locales no se reconocen en el PAM el cual no propone soluciones “implementables” que resultan de un compromiso entre sus intereses divergentes
 - Se ha quedado como una declaración de principios sectoriales y vagos
- ▶ y no cuenta con medios suficientes para funcionar
 - Su desempeño ha sido limitado por las condiciones de restricción presupuestaria que afectan a las Alcaldías
 - Para la mayoría, sigue siendo el gobierno central que decide de las orientaciones en el OT a nivel municipal (tiene los fondos)
 - La realidad es también que depende mucho de los fondos de la cooperación

El OTA al prima de la territorialización

- ▶ Aun con entrada ambiental, tal herramienta podría ser la base de una política local que responde a un “proyecto de territorio”
 - Se apoya sobre un espacio de dialogo con la población que pretende resolver los conflictos
 - Aun consultiva, la CAM tiene peso en las decisiones del Consejo Municipal (en particular en la atribución de presupuesto)
 - Puede además facilitar la captura de fondos “verdes” que son necesarios para impulsar acciones concretas de desarrollo sostenible
 - por ej. certificación de café, ecoturismo, etc. => ya existen en el territorio y que permiten avanzar en termino de DS, resolviendo conflictos entre intereses divergentes de los actores locales
- ▶ Pero, queda un problema importante:
¿Cual es el interés de tener una herramienta a nivel municipal, cuando la problemática ambiental embarca un territorio mas amplio (inter-municipal)?

Conclusión



Lecciones aprendidas del modelo

- ▶ El estudio provee un análisis descriptivo–explorativo de un modelo de OTA en un municipio de Nicaragua
- ▶ Muestra que los problemas actuales de OTA tienen que ver con la falta de visión en términos de DT para:
 - Encontrar herramientas inter–sectoriales de coordinación entre las instituciones (tanto a nivel vertical como horizontal)
 - Dar los medios de actuar a los niveles locales
 - Fortalecer y empoderar una escala de intervención territorial adaptada
- ▶ Pero esto requiere una voluntad clara del Estado a todos los niveles, así como de los líderes políticos como sus constituyentes



Gracias por su atención

